

# Orde en Ordening

Citation for published version (APA):

van Mierlo, J. G. A. (2002). Orde en Ordening. In N. A. A. Baakman, B. L. Becker, A. M. B. Michels, & JGA. V. Mierlo (Eds.), *Overheid en Onderneming. Een Inleiding* (pp. 234-263). Open Universiteit Nederland.

**Document status and date:**

Published: 01/01/2002

**Document Version:**

Publisher's PDF, also known as Version of record

**Please check the document version of this publication:**

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

**General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

**Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

## Orde en ordening

1	Inleiding	191
2	De begrippen 'orde' en 'ordering'	192
2.1	Ordering	192
2.2	Economische orde	192
2.3	Begripsverduidelijking	193
2.4	Zes verschillende aspecten	194
3	Achtergronden van economische ordening	196
3.1	Gevangen in een prisoner's dilemma	196
3.2	De 'economische theorie van de staat'	198
3.3	Economische ordening als politiek proces	199
4	Casus: sanering van de Nederlandse scheepsbouw	200
4.1	Scheepsbouw in moeilijkheden	201
4.2	Toenemende betrokkenheid van de overheid	203
4.3	Opkomst van het RSV-concern	204
4.4	Ondergang van het RSV-concern	206
5	Conclusies	210

# Orde en ordening

*J.G.A. van Mierlo*

## 1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk, dat handelde over de interface tussen overheden en ondernemingen, is uitgelegd dat in een gemengde economische orde overheden en ondernemingen trachten elkaar in hun gedrag te beïnvloeden. Overheden doen zulke pogingen tegenover ondernemingen, maar ook het omgekeerde gebeurt veelvuldig. Wij hebben beïnvloeding van de ondernemingen door de overheid regulering genoemd. Overheidsregulering van het bedrijfsleven heeft vier oogmerken, te weten ordening, stimulering, beperking en controle. Ieder van deze vier oogmerken heeft te maken met de gedragsalternatieven die de ondernemingen ter beschikking staan. De hoeveelheid gedragsalternatieven die voorhanden is, kan daardoor worden beïnvloed, maar ook de keuze daaruit door de ondernemingen kan er in een bepaalde richting door worden gestuurd.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op ordening van het bedrijfsleven door de overheid. Ordening is een van de vier oogmerken van regulering van het bedrijfsleven door de overheid, maar tezelfder tijd houdt ordening ook een bepaalde wijze van overheidsregulering in. Met andere woorden: in de relatie tussen overheden en ondernemingen hangen de oogmerken van regulering en de manier van regulering nauw met elkaar samen. Doeleinden en instrumenten van ordening door de overheid kunnen niet los van elkaar worden beschouwd en wij zullen verderop nog zien dat dit ook geldt voor de andere drie invloedskanalen van overheid naar onderneming, te weten stimulering (hoofdstuk 12), beperking (hoofdstuk 13) en controle (hoofdstuk 14) van de onderneming door de overheid.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de begrippen 'orde' en 'ordering'. Het begrip 'orde' wordt in algemene zin uitgewerkt en van ordening onderscheiden. Ordening is altijd gericht op het (her)scheppen van een aspect van de orde. Ordeningsmaatregelen kunnen worden onderscheiden naar het ordeaspect waarop zij zijn gericht. Ook de verschillende aspecten van ordening worden in deze paragraaf behandeld, terwijl de achtergronden ervan in de derde paragraaf aan de orde komen. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan marktordering door de overheid. De vierde paragraaf is gewijd aan een specifiek geval van marktordering

door de overheid. Dit geval betreft de sanering van de scheepsbouw in Nederland zoals die in de jaren zeventig ter hand is genomen. De algemene conclusies die uit dit specifieke geval van (markt)ordening kunnen worden getrokken voor het ordedebat zoals dat in ons land wordt gevoerd, worden in de vijfde en laatste paragraaf van dit hoofdstuk op een rij gezet. Maar nu eerst de centrale begrippen.

## 2 De begrippen 'orde' en 'ordening'

### 2.1 ORDERING

Overheden kunnen ordenen. Een bekend voorbeeld daarvan is de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld de aanleg van industrie- of bedrijventerreinen. Ook is een bedrijfstakgewijze ordening mogelijk, zoals in de landbouw en in de visserij. Boeren en vissers zijn weliswaar zelfstandige ondernemers, maar voor de melkproductie en de visvangst zijn op Europees niveau quoteringen vastgesteld. Quotering van de melk heeft tot doel om overproductie tegen te gaan. Via een stelsel van heffingen wordt productie boven een bepaalde grens financieel onprofijtelijk gemaakt. In de visserij worden jaarquota's per vissoort per land gehanteerd om te voorkomen dat de zee wordt leeggevist. Meer vis vangen dan is toegestaan leidt in beginsel tot inbeslagneming van de overvangst en het opleggen van boetes.

Ook houdt de overheid zich bezig met marktordening, bijvoorbeeld via mededingingsbeleid (Samuelson en Nordhaus, 1989, blz. 604-635). Dat beleid is erop gericht om afspraken die bedrijven onderling maken om hun concurrentie te beperken (kartelvorming, prijsafspraken, marktverdeling, enzovoorts), tegen te gaan. In dat geval heeft de overheid de bedoeling de marktverhoudingen volgens het model van de 'volledig vrije mededinging' (Samuelson en Nordhaus, 1989, blz. 539-565) in stand te houden. In weer andere gevallen wordt het mededingingsbeleid echter juist gebruikt om de eventuele excessen van zo'n volledig vrije mededinging, bijvoorbeeld onevenredige voor- of nadelen in de concurrentiestrijd, te voorkomen.

### 2.2 ECONOMISCHE ORDE

Ordering heeft te maken met de economische orde van de samenleving, dat wil zeggen: met de economische structuren waarbinnen processen van productie, distributie en consumptie van goederen en diensten plaatshebben. Ordening van het bedrijfsleven door de overheid heeft betrekking op de economische structuren, waarbinnen het bedrijfsleven functioneert. In een (denkbeeldige) volledig vrije markteconomie, waarin een overheid ontbreekt, heeft geen ordening van het bedrijfsleven door de overheid plaats maar ontstaat ordening spontaan als het gezamenlijke resultaat van de individuele bedrijfsbeslissingen over

bijvoorbeeld produktielocaties, investeringen, productieprocessen en prijspolitiek. Ook kan ordening het resultaat zijn van doelbewuste pogingen van het bedrijfsleven om de economische structuren in onderling overleg en in georganiseerd verband tot stand te brengen of te veranderen. Die georganiseerde pogingen kunnen leiden tot de creatie van 'echte' marktverhoudingen maar ook tot de voorkoming of uitschakeling van zulke verhoudingen. (Zie de boven gememoreerde voorbeelden van georganiseerde activiteiten van bedrijven.) Er moet dus worden onderscheiden tussen een spontaan ontstane orde, een door de betrokkenen zelf bewust geschapen orde (zelfordening), en een door de overheid opgelegde orde. In dit hoofdstuk gaat het over het opleggen van een orde aan ondernemingen door de overheid.

Een volledig vrije markteconomie, een economie zonder een dwingende autoriteit of vorm van overheid, heeft naar alle waarschijnlijkheid nooit daadwerkelijk bestaan, maar zij bestaat natuurlijk wel als concept, als (richtinggevende) idee. Dit concept is in de economische markttheorie gemodelleerd in het model van de vrije en volkomen mededinging (v.v.m.-model). Zo'n model is nuttig als hulp bij het ontwikkelen van een theoretische gedachtengang, maar het mag niet zo maar met de empirische werkelijkheid worden vereenzelvigd. In de praktijk van de huidige economische orde bestaat een situatie waarin een overheid en een publieke sector ontbreken, in elk geval al lang niet meer. De moderne economische orde wordt zowel in het kapitalistische Westen als in het voormalige socialistische Oostblok op vele manieren vorm gegeven. Die economische orde, van welke snit dan ook, is het resultaat van zowel spontane en individuele als geplande en georganiseerde activiteiten van ondernemingen, maar ook van ordenende activiteiten van overheden.

## 2.3 BEGRIPSVERDUIDELIJKING

Over het begrip 'orde', of dit nu de economische orde van de samenleving betreft of haar politieke orde, bestaat veel onduidelijkheid. Orde is een zogeheten containerbegrip geworden: er kan veel onder worden verstaan en er kunnen vele verschillende zaken mee worden bedoeld. Om misverstanden te voorkomen is het daarom zinnig om duidelijk met elkaar af te spreken, wat met 'orde' en met 'ordening' in dit hoofdstuk wordt bedoeld.

Allereerst dient erop te worden gewezen dat er altijd, hoe dan ook, een orde is. Wanneer wij een pot knikkers op de grond uitstorten komen die in een bepaalde orde te liggen. Hoogstwaarschijnlijk is dat een orde waarin weinig of geen regelmaat valt te ontdekken. Daarom spreken wij dan ook van een wanorde. Maar een wanorde is ook een orde, namelijk een slechte, 'onordelijke' orde. Wanneer wij van orde spreken in de zin van 'ordelijk', dan hebben wij een 'goede' orde op het oog. Er zit dan een regelmatig patroon in (de knikkers liggen in ons voorbeeld dan,

laten we zeggen, op een rijtje), dan wel is het patroon of de ontwikkeling daarvan min of meer stabiel in de tijd, of beide is het geval.

Verder dient orde niet te worden geassocieerd met een *gefixeerde orde*.

Anders zou immers iedere verandering, ook een regelmatige of een geleidelijke, een ordeverstoring zijn of tot wanorde leiden. Het begrip 'evenwicht' is hier van belang. Er zijn verschillende soorten evenwicht: een labiel evenwicht, een dynamisch evenwicht en een stabiel evenwicht. Als een labiel evenwicht wordt verstoord, herstelt het zich niet. Een kogel op de punt van een breinaald is een voorbeeld van een labiel evenwicht. Verstoring van een labiel evenwicht in de orde leidt tot onvoorspelbare gebeurtenissen, bijvoorbeeld revolutie. Een kogel op een vlak liggende glasplaat met opstaande randen bevindt zich in een dynamisch evenwicht. Als dat evenwicht wordt verstoord komt de kogel elders op de glasplaat weer stil te liggen. Het dynamisch evenwicht in de orde heeft zich na een verstoring daarvan op een andere plaats of in een andere vorm hersteld. Die andere plaats of andere vorm is ook min of meer voorspelbaar. Een kogel in een ovale kom bevindt zich in een stabiel evenwicht. De kogel ligt op het diepste punt in de kom en keert na elke verstoring van dat evenwicht steeds weer daarnaar terug. De orde herstelt zich steeds in dezelfde vorm en op dezelfde plaats. Een ordelijke ontwikkeling van de orde wordt gekenmerkt door een dynamisch of stabiel evenwicht, een wanordelijke ontwikkeling daarentegen door een labiel evenwicht.

Wij sluiten verder aan bij de analyse van de bestuurskundige Rosenthal (1984, blz. 37-65) over de politieke orde. De kern van zijn analyse is ook bruikbaar voor de ontleding van economische orde en van economische ordening door de overheid. Rosenthal leidt het begrip 'politieke orde' af van het begrip 'politieke stabiliteit'. Onder politieke stabiliteit verstaat hij dat een politiek verschijnsel in de tijd hetzelfde is gebleven. Blijven de politieke machtsverhoudingen in de samenleving in de tijd onveranderd, dan is er sprake van politieke orde. De politieke orde omvat zowel stabilisering van wanordelijke gebeurtenissen als dynamiek en flexibiliteit van politieke structuren. Politieke stabiliteit in de politieke orde betekent dus niet dat elke verandering van die orde afwezig is. Om over een langere periode zijn levensvatbaarheid te behouden moet een politiek systeem zich immers aan veranderende omstandigheden aanpassen: er is dan sprake van een dynamisch evenwicht!

## 2.4 ZES VERSCHILLENDE ASPECTEN

Er zijn verschillende noties van politieke orde in omloop. Rosenthal onderscheidt er zes. Ten eerste de afwezigheid van structurele verandering. Structurele verandering wordt in deze opvatting gelijkgesteld met revolutionaire verandering. Wanneer deze zich voordoet, is niet sprake van politieke orde maar van politieke wanorde.

In de tweede plaats de (bijna) afwezigheid van geweld. Politieke orde wordt dan beschouwd als de beperking van geweld. Voorts legitimiteit, waarmee wordt bedoeld de mate waarin door de burgers vrijwillig steun wordt gegeven aan diverse onderdelen van het politieke systeem. Dan kan politieke orde ook nog betekenen de opbouw van politieke instellingen (vierde notie) of de stabiliteit van politieke topinstanties (vijfde notie). In deze twee opvattingen wordt een relatie gelegd tussen de politieke orde en het democratisch gehalte van de politieke structuren in die orde. Ten slotte is er nog politieke orde in de vorm van pacificatie, dat wil zeggen: een politieke verzoening tussen sterk gescheiden bevolkingsgroepen in de vorm van de zogeheten *pacificatiedemocratie*.

Zo'n pacificatiedemocratie heeft volgens Lijphart (1986<sup>6</sup>, *passim*) de volgende kenmerken. Er zijn dan kabinetten op brede basis, publieke voorzieningen, subsidies en politiek-ambtelijke functies worden verdeeld volgens het evenredigheidsbeginsel (iedere groepering het zijne, al naar gelang van de omvang), zo groot mogelijke autonomie voor de verzuilde organisaties, en vetorecht van de zuilen in voor hen vitale kwesties. Een democratiemodel dat in cultureel-heterogene politieke stelsels (zoals ontwikkelingslanden, maar ook in Nederland met zijn levensbeschouwelijke pluriformiteit en België met zijn taalstrijd) stabiliteit zou kunnen waarborgen (Lijphart, 1986<sup>6</sup>).

Deze zes noties van politieke orde hebben met elkaar gemeen, dat zij refereren aan de structuurkenmerken van een politiek systeem. Zij hebben betrekking op de politieke structuren van de samenleving. Aan de hand van de zes noties kunnen verschillende typologieën van politieke orden worden ontwikkeld. Vertaald naar het economisch systeem heeft de economische orde betrekking op de economische structuren van de samenleving, dat wil zeggen: van de structuren waarbinnen zich productie-, distributie- en consumptieprocessen ten aanzien van goederen en diensten voltrekken. Er kunnen verschillende noties van de economische orde worden onderscheiden en met behulp van die noties kunnen ook verschillende typologieën van economische orden worden ontwikkeld. In die typologieën kan de afwezigheid van structurele verandering centraal worden gesteld, maar ook de (bijna) afwezigheid van economisch geweld. Voorts kan de nadruk liggen op de legitimiteit van onderdelen van de economische orde of op de opbouw van economische instellingen. Ten slotte kan de aandacht uitgaan naar de stabiliteit van economische topinstanties of naar de structurele verzoening van economische tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen. In de economische orde van Nederland komen al deze aspecten voor. Het structurele aspect betreft bijvoorbeeld het stedelijk knooppuntbeleid in de ruimtelijke ordening of de kernenergie in het systeem van energieopwekking. Het legitimiteitsaspect verwijst dan naar de mate van maatschappelijke aanvaarding van dat knooppuntenbeleid of de kernenergie. Het institutionele aspect betreft

bijvoorbeeld de instelling van allerlei produkt- en bedrijfsschappen uit hoofde van de wet op de Publieke Bedrijfsorganisatie. Het gewelds-aspect komt terug in de aan- of afwezigheid van geweld op de markt: op een volkomen markt heeft niemand macht en is geweld afwezig; monopolievorming leidt tot marktmacht en consumentenuitbuiting. De stabiliteit van economische topinstanties en de structurele verzoening van economische tegenstellingen wordt bewerkstelligd door de corporatistische vormgeving van onze economische orde, bijvoorbeeld de eerder genoemde instelling van produkt- en bedrijfsschappen.

### 3           Achtergronden van economische ordening

Van den Doel stelt in zijn dissertatie (1971, blz. 32) dat volgens velen de economische orde verwijst naar de organisatiestructuur van de volkshuishouding. Hij definieert deze organisatiestructuur als het rasterwerk van horizontale en verticale relaties, dat ontstaat na de toewijzing van beslissingstaken aan organen en personen, en dat gekenmerkt wordt door een bepaalde graad van territoriale, functionele en produktgewijze (verticale) centralisatie en (horizontale) concentratie. De organieke economische orde wordt derhalve gekenmerkt door de mate van territoriale, functionele en produktgewijze concentratie en centralisatie van de feitelijke beslissingen over de produktie en de consumptie in de volkshuishouding.

De economische orde verwijst naar de structuur van de volkshuishouding, de toewijzing van beslissingstaken aan organen en personen in die economische orde refereert aan de processen die zich binnen de economische orde afspelen. Deze toewijzing van beslissingstaken met betrekking tot produktie, distributie en consumptie van goederen en diensten noemen wij economische ordening. Deze toewijzing kan plaatshebben in een spontaan proces als (onbedoeld) gevolg van de individuele beslissingen van de ondernemingen. Ook kan zij het bedoelde resultaat zijn van geplande, georganiseerde en gecoördineerde activiteiten van een aantal (of alle) ondernemingen gezamenlijk. In dat geval kan worden gesproken van *zelfordening* of *zelfregulering* van het bedrijfsleven. Ten slotte kan de toewijzing van beslissingstaken ter hand worden genomen door de overheid. In dat geval is sprake van economische ordening van het bedrijfsleven door de overheid. Over dit laatste gaat dit hoofdstuk en dan met name onze casus van de sanering van de Nederlandse scheepsbouw in de jaren zeventig.

#### 3.1           GEVANGEN IN EEN PRISONER'S DILEMMA

In de moderne volkshuishouding heeft ordening van het bedrijfsleven minder spontaan of georganiseerd door het bedrijfsleven zelf plaats maar wordt deze ordening vooral door de overheid ondernomen. Wanneer sprake is van 'echte' marktverhoudingen overeenkomstig het



model van de volledig vrije mededinging, verkeren de ondernemingen immers in een prisoner's dilemma-situatie. Onder volledig vrije mededinging is sprake van een min of meer gelijke economische machtsverdeling tussen de ondernemingen. Geen enkele onderneming kan economische macht op de markt – zogeheten marktmacht – uitoefenen over andere ondernemingen of over consumenten. Marktmacht is een verschijnsel dat lange tijd door markttheoretici verwaarloosd is, gepreoccupeerd als zij waren met het model van volkomen mededinging. Marktmacht ontstaat echter daar waar die volkomen mededinging ontbreekt, hetgeen voor een of enkele aanbieders op de markt de mogelijkheid schept economische macht over andere marktpartijen uit te oefenen (Samuelson en Nordhaus, 1989, blz. 566-603).

Op een volkomen markt kan dat niet. De prijzen zijn dan gegeven, prijszetting door de onderneming is onmogelijk en de ondernemingen zijn hoeveelheidsaanpassers: zij kunnen slechts hun productieomvang aanpassen om een bedrijfseconomisch optimum te bereiken. In deze situatie ligt de macht bij de consumenten. De consumenten beschikken immers met hun bestedingsbeslissingen over een exit-optie omdat zij naar de concurrent kunnen uitwijken. Hun voorkeuren zijn richtsnoer voor de productie van goederen en diensten door de producenten (consumentensoevereiniteit) op straffe van een bankroet voor die ondernemingen die zich niet naar die consumentenmacht voegen. In deze situatie is ook sprake van een collectief welvaartsoptimum voor de samenleving als geheel. Bij een dergelijk optimum hebben ook de producenten een gezamenlijk belang. Zo'n optimum komt tot stand onder echte marktverhoudingen en daarin ligt dan ook het collectieve belang van de ondernemingen.

Anderzijds heeft elke onderneming er een individueel belang bij om te ontsnappen aan de tucht van de markt, en dat het liefst als eerste of enige onderneming in dezelfde bedrijfstak. Wanneer de spelregels van de vrije markt alleen voor de concurrenten gelden, ontstaat immers een concurrentievoordeel voor de onderneming die aan deze spelregels weet te ontsnappen. Dit concurrentievoordeel (bijvoorbeeld in de vorm van kostenvoordelen) kan beslissend zijn in de concurrentiestrijd tussen ondernemingen. Zo raken de ondernemingen gevangen in een prisoner's dilemma. Zij hebben een collectief belang bij een goed werkend marktmechanisme waarvan de spelregels voor iedereen gelden, maar hebben terzelfder tijd een individueel belang bij ontduiking van die spelregels, als gevolg waarvan de werking van het marktmechanisme uiteindelijk wordt verstoord. Ondernemingen hebben een natuurlijke drang naar ontduiking van die spelregels, c.q. de spelregels van de markt naar hun hand te zetten. Zij neigen naar uitoefening van marktmacht over concurrenten en over consumenten. Volledig vrije mededinging voor iedereen is goed maar beperking van de concurrentie of zelfs een monopoliesituatie is beter voor de enkeling.

In dat geval zijn de marktprijzen niet meer gegeven voor alle ondernemingen maar is prijszetting mogelijk: ondernemingen bereiken een bedrijfseconomisch optimum door prijsaanpassing en niet langer door hoeveelheidsaanpassing. De consumenten worden geconfronteerd met prijsverhogingen en aanbodverminderingen. Hun consumenten-surplus wordt door de onderneming afgeroomd. Niet de voorkeuren van de consumenten maar die van de producenten worden het richtsnoer voor de productie (producentensoevereiniteit). Het uiteindelijke resultaat hiervan is dat een collectief welvaarts optimum voor de samenleving als geheel niet wordt bereikt: er wordt minder aangeboden dan gevraagd; het prijsevenwicht komt op een hoger niveau tot stand.

Onder echte marktverhoudingen is als het ware sprake van een *marktparadox*. De ondernemingen zijn verstrikt in een prisoner's dilemma en de collectieve rationaliteit van zich-voegen-naar-de-spelregels-van-de-markt verliest het van hun individuele rationaliteit om die spelregels te overtreden. Wanneer meerdere ondernemingen hun individuele rationaliteit de voorrang geven, bezwijkt daaronder uiteindelijk de vrije markt. Een echt vrije markt draagt dus de kiem in zich van zijn eigen ondergang. Ondernemingen kunnen individuele pogingen in het werk stellen om aan de tucht van de markt te ontsnappen, maar zij kunnen dat ook in eendrachtige samenwerking met een of meerdere concurrenten doen en de winst daarvan samen delen. Zo kunnen niet alleen voordelige vormen van zelfordening door ondernemingen ontstaan maar ook nadelige vormen, zoals oligopolie- en kartelvorming, marktverdeling en prijsafspraken. Dergelijke activiteiten ondermijnen de werking van het vrije-marktmechanisme en vormen evenzovele aanleidingen voor overheidsingrijpen: op deze wijze komt economische ordening van het bedrijfsleven door de overheid tot stand.

### 3.2 DE 'ECONOMISCHE THEORIE VAN DE STAAT'

Een bekend onderdeel van de public choice-benadering vormt de zogeheten *economische theorie van de staat* (Mueller, 1989, blz. 320 e.v.). In deze theorie vormen afwijkingen van het vrije-marktmechanisme en van het model van de volledig vrije mededinging argumenten voor het ontstaan van statelijke organisaties en instellingen die vanuit het algemeen belang worden geacht in te grijpen in de verstoorde marktprocessen. Marktfalen noopt in deze benadering tot overheidsinterventie, hetzij om het vrije-marktmechanisme te herstellen of aan te vullen, hetzij om daarvoor een politiek allocatieproces in de plaats te stellen. In dat laatste geval wordt het markt- en prijsmechanisme als coördinatiemethode van economische beslissingen ingewisseld voor het budgetmechanisme als coördinatiemethode (Wolfson, 1988, blz. 9-73).

Marktfalen (market failure) verwijst dus naar technische onvolkomenheden van het markt- en prijsmechanisme en niet naar (verwijtbare) gedragingen van economische actoren op de markt. Omgekeerd kan ook overheidsfalen (government failure) voorkomen, hetgeen verwijst naar technische onvolkomenheden in het begrotingsmechanisme en niet naar (verwijtbare) gedragingen van politieke actoren in de budgetsector.

Marktfalen wordt niet alleen veroorzaakt door individuele overtredingen van de spelregels van de markt door ondernemingen of collectieve samenspanningen van bedrijven daartoe, maar kan ook nog tal van andere oorzaken hebben. De werking van het marktmechanisme kan namelijk ook worden verstoord wanneer productieprocessen of goederen en diensten in het geding zijn met bepaalde technische kenmerken die marktvoorziening hinderen of onmogelijk maken. Deze technische kenmerken betreffen het voorkomen van ondeelbaarheden en schaalvoordelen in de productie (natuurlijke monopolies), van niet-uitsluitbaarheid en/of non-rivaliteit in de consumptie (zuivere en quasi-collectieve goederen), van externe effecten of beschikbaarheidsnuttigheden, enzovoorts. Op deze technische kenmerken en hun mogelijke consequenties voor marktvoorziening wordt hier niet nader ingegaan omdat zij in een vorig hoofdstuk reeds zijn behandeld. In dit bestek is het van belang om te benadrukken, dat zij eveneens kunnen uitlokken tot marktordening door de overheid. Economische ordening van het bedrijfsleven door de overheid wordt dus niet alleen gestimuleerd door de individuele of collectieve gedragingen van ondernemingen waardoor de spelregels van het markt- en prijsmechanisme worden gefrustreerd, maar ook door de technische kenmerken van de goederen en diensten of de productieprocessen waarmee zij worden voortgebracht, die een optimale voorziening via het marktmechanisme belemmeren.

### 3.3 ECONOMISCHE ORDENING ALS POLITIEK PROCES

De overheid kan op zulke marktafwijkingen en marktbelemmeringen op vele manieren reageren. In plaats van marktvoorziening kan geheel of gedeeltelijk worden overgegaan op overheidsvoorziening van goederen of diensten buiten de markt om. Het markt- en prijsmechanisme wordt dan ingeruild voor het begrotingsmechanisme als coördinatiemethode van economische beslissingen. De overheid kan echter ook trachten marktafwijkingen te corrigeren en het marktmechanisme aan te vullen, te verbeteren of te herstellen. In deze laatste gevallen is sprake van marktordening door de overheid, ofwel van economische ordening van het bedrijfsleven door de overheid.

Daarmee vormen alle gevallen van economische ordening van het bedrijfsleven ook en vooral onderdeel van een politiek proces. De moderne economische wetenschap (met name de prijsentheorie en de

welvaartstheorie) kan vele objectieve argumenten aandragen voor marktordening door de overheid, maar de afweging van deze argumenten en van de kosten en baten van economische ordening door de overheid heeft plaats in het politieke proces. Daarbij zijn politieke waardeoordelen evenzeer in het geding als belangenafwegingen en dat maakt economische ordening door de overheid bij uitstek een politiek proces.

Economische ordening kan heel wel worden verdedigd met motieven van algemeen belang, maar de percepties van dat algemeen belang hangen op hun beurt weer samen met subjectieve waardeoordelen en van de economische belangen van de individuele functionarissen en instituties die een rol spelen bij economische orderingsactiviteiten. Bij economische ordening door de overheid zijn vele politieke actoren betrokken: individuele consumenten en ondernemingen, pressie- en belangengroepen van beide categorieën, politici (kamerleden en bewindslieden) en ambtenaren, instellingen van de Europese Gemeenschap en niet te vergeten de burgers als anonieme belastingbetalers. Al deze politieke actoren zijn in een ingewikkeld netwerk met elkaar verweven bij concrete gevallen van economische ordening. Inzichten uit de politicologie en de bestuurskunde, alsmede uit de public choice-benadering, kunnen uiterst nuttig zijn voor de analyse van zulke concrete gevallen.

#### 4 **Casus: sanering van de Nederlandse scheepsbouw**

In deze paragraaf gaan wij in op een roemruchte casus van economische ordening in Nederland: de sanering van de scheepsbouw zoals die zich sinds de jaren zeventig heeft voltrokken. Deze casus is daarom roemrucht, of wellicht beter uitgedrukt berucht, vanwege de afloop van een specifiek onderdeel van deze sanering, de RSV-affaire, die zelfs heeft geleid tot de instelling van een heuse parlementaire enquête. De RSV-enquête was de eerste in bijna veertig jaar sinds de enquête naar het beleid van de Nederlandse regering in ballingschap tijdens de Tweede Wereldoorlog.

De gekozen casus geeft het beeld van een grote mislukking. Daarmee wil niet gezegd zijn dat ordening als zodanig altijd fout gaat. Niet alle ordening loopt altijd en per se uit op rampen. Er zijn ook voorbeelden van geslaagde ordening te geven, bijvoorbeeld de ordening in de agrarische sector die mede dankzij de werking van de schappen tot zo'n economische krachtpatser (Nederland is de tweede landbouwexporteur van de wereld en dat voor een zo klein en dicht bevolkt land!) kon uitgroeien. Dat wij toch voor juist deze casus van sanering van de scheepsbouw hebben gekozen, berust op de volgende argumenten. Ten eerste is deze casus een voorbeeld van echte marktordening.

Marktordening is een zeer algemene vorm van economische ordening, zodat uit een casus op dat gebied ook de meest algemene problemen

van ordening naar voren kunnen komen. Onze conclusies zullen daarop ook wijzen. Voorts is de casus zeer bekend en spreekt zij tot de verbeelding. Ten slotte is in het algemeen van mislukkingen meer te leren dan van successtories. Om deze drie redenen hebben wij gekozen voor deze casus ter illustratie van de problemen die (kunnen) optreden bij marktordering door de overheid. De casusbeschrijving is grotendeels gebaseerd op de relevante stukken uit het RSV-enquête-rapport (zie TK 1984-1985, stuk 17 817 nr. 16) en op de fascinerende monografie van Wassenberg (1983).

#### 4.1 SCHEEPSBOUW IN MOEILIKHEDEN

Op 9 februari 1983 werd het Rijn-Schelde-Verolme-concern, afgekort RSV-concern, door de Rotterdamse rechtbank uitstel van betaling verleend. Daarmee werd het einde ingeluid van een concern dat op 30 september 1971 ontstond uit een fusie van de voormalige Rijn-Schelde- en Verolme-bedrijven. Dit concern telde in zijn hoogtijdagen in het midden van de jaren zeventig 30 000 werknemers en had een omzet van 3,1 miljard. Het uitstel van betaling markeerde tevens het falen van het beleid dat door opeenvolgende kabinetten sinds het einde van de jaren zestig werd gevoerd en dat was gericht op behoud van de grote scheepsnieuwbouw. Dat beleid was allengs meer samen gaan vallen met het overeind houden van RSV als belangrijke bron van werkgelegenheid en vergde in de loop der jaren ongeveer 2,2 miljard aan overheidsmiddelen. In het rapport van de RSV-enquêtecommissie (TK 1984-1985, stuk 17 817 nr. 16, blz. 473) wordt terecht opgemerkt, dat de opkomst en ondergang van het RSV-concern slechts tegen de achtergrond van dat beleid kan worden begrepen.

De Nederlandse grote scheepsnieuwbouw verkeerde in het midden van de jaren zestig onmiskenbaar in grote moeilijkheden. Op dat moment bestond deze industriesector uit zeven ondernemingen. Daarvan waren zes, NDSM te Amsterdam, RDM, Wilton-Fijenoord en de scheepswerf Piet Smit in het Waterweggebied, de Koninklijke Maatschappij 'De Schelde' te Vlissingen en Van der Giessen-De Noord, ondernemingen die reeds voor de Tweede Wereldoorlog waren gevestigd en die traditioneel de scheepsnieuwbouw combineerden met belangrijke scheepsreparatie-activiteiten. De zevende onderneming, het Verolme-concern, was na de oorlog opgericht en in betrekkelijk korte tijd tot het belangrijkste scheepsnieuwbouwbedrijf opgeklommen. Dit succes, het karakter van de stichter van het bedrijf (Cornelis Verolme) en fundamenteel verschillende opvattingen over de bedrijfsvoering, vormden grote bronnen van spanning en animositeit tussen deze nieuwkomer en de zes andere bedrijven. In de eerste naoorlogse jaren had de scheepsbouw een snelle groei doorgemaakt in verband met het herstel van de handelsvloten in de wereld. De Nederlandse werven hebben zich echter

niet kunnen herstellen van een scherpe terugval in de vraag naar scheepsruimte na 1959. In 1965 bedroeg de omzet in de nieuwbouw 366,5 miljoen, nog maar iets meer dan de helft van de omzet in 1958. Daarbij boden deze ondernemingen in totaal nog aan 48 100 werknemers werk.

Vanaf 1963 trok het achterblijven van de scheepsbouwsector bij de groei van de economie als geheel de aandacht in de Tweede Kamer en dit leidde tot druk op de regering om hieraan meer aandacht te besteden. Het kabinet-Cals kwam daaraan tegemoet in het kader van het streven om tot een economisch structuurbeleid te komen. In september 1965 werd de Commissie Nederlandse Scheepsbouw 1965, de commissie-Keyzer, benoemd. Daarin waren de scheepsbouwers, de werknemers, de overheid en andere betrokken belangen vertegenwoordigd. In haar verslag wees de commissie de concurrentievervalsende steun in het buitenland, het nijpende tekort aan arbeidskrachten en de verouderde, te ambachtelijke produktiewijze aan als hoofdoorzaken van de ontstane moeilijkheden. Zij zag nog nauwelijks een toekomst voor de scheepsbouwondernemingen afzonderlijk. Indien overgeschakeld zou worden op een industriële en gestandaardiseerde produktiewijze werd het kostenverschil van 10 tot 20 procent met de naaste concurrenten overbrugbaar geacht. Daarvoor zou samenwerking tussen de werven nodig zijn. Vanwege de bestaande tegenstellingen zou deze samenwerking geleidelijk moeten groeien.

Het rapport behelsde een nogal optimistische inschatting van de toekomstkansen van de Nederlandse scheepsbouw. Er kwam in tot uitdrukking, dat de bedrijfskosten slechts voor 30 procent door de werven zelf beïnvloedbaar waren en dat er geen nationale, beschermde afzetmarkt bestond. Voor de omschakeling van de produktiewijze werd de behoefte aan investeringssteun door de overheid voorzien, maar de overheid diende voor alles de overleving van de werven te verzekeren door middel van afzetsteun in de vorm van rentesubsidies.

Op basis van het rapport-Keyzer werd het College voor de Scheepsbouw benoemd, dat de groei naar samenwerking zou moeten begeleiden en de belangen van de overheid moest behartigen. Later werd de Stichting Nederlandse Scheepsbouw Industrie (SNSI), een onderzoeksinstituting ten behoeve van de scheepsbouw, opgericht. De kabinetten Zijlstra en De Jong gingen, gevolgd door het parlement, akkoord met een tijdelijke rentesubsidieregeling. De noodzakelijke herstructurering werd door het kabinet, en later nog meer door de Tweede Kamer, vereenzelvigd met samenwerking, die zou moeten worden afgedwongen door toekenningsvoorwaarden aan de rentesubsidie en door heroverweging van de hele regeling na anderhalf jaar. De politieke strijd in het parlement ging vooral over de mate van medeverantwoordelijkheid van de overheid voor de concrete herstructureringsplannen. De analyse van de problematiek zelf en het

streven naar behoud van de grote scheepsbouw voor Nederland stonden niet ter discussie. Evenmin werd de vraag gesteld of de voorgestelde regeling wel het meest geschikte instrument was om het beoogde doel te bereiken.

#### 4.2 TOENEMENDE BETROKKENHEID VAN DE OVERHEID

Sindsdien nam langzaam maar zeker de betrokkenheid van de overheid bij de sanering van de Nederlandse scheepsbouw toe. Achteraf kan worden vastgesteld (zoals het enquêterapport ook doet) dat deze toenemende betrokkenheid door zowel externe als interne omstandigheden werd veroorzaakt en door die oorzaken ook een specifieke vorm gekregen hebben. Vooral externe factoren hebben de overlevingskansen voor een industriële sector als de scheepsbouw, die reeds op het hoogtepunt van de economische groei zwak stond, beperkt. In de jaren zeventig viel in luttele jaren in deze zo kwetsbare en weinig rendabele bedrijfstak de bodem uit een markt die werd beheerst door nationale protectie en moordende concurrentie. Met het beste koopmanschap konden slechts orders worden binnengehaald die zeer verliesgevend waren en die, indien aanvaard, de financiële basis van de scheepswerven steeds verder uitholden.

In de tweede plaats was niet alleen in Nederland, maar in heel West-Europa sprake van een structurele overcapaciteit. Pogingen om in het brede verband van de OESO tot overeenstemming, ook met Japan, over capaciteitsvermindering te komen, mislukten. Binnen de Europese Gemeenschap werd geen effectieve harmonisatie van het scheepsbouwbeleid bereikt en deden vele landen wat Nederland enkele jaren deed: een restant van de scheepsbouwcapaciteiten voor de werkgelegenheid in stand houden door omvangrijke nationale steun. Een derde factor is de zeer kleine thuismarkt en het ontbreken van een sterke industriële traditie en industriepolitieke ervaring. De Nederlandse scheepsbouw beschikte niet over een *captive demand* (een marktsegment waarvan men samen met andere ondernemingen de vraag kon bepalen of beïnvloeden), maar was aangewezen op de internationale markt in concurrentie met de scheepsbouw in andere landen die vaak wel een sterke thuisbasis had.

Een vierde externe factor vormde het sociaal-politieke klimaat van de jaren zeventig, waarin door toedoen van de groeiende werkloosheid een steeds groter belang werd toegekend aan het behoud van bestaande arbeidsplaatsen, ook waar deze niet langer rendabel waren. In combinatie met een verstarde arbeidsmarkt maakte dit het moeilijk verliesgevende activiteiten snel te saneren en overtollige arbeidskrachten in te zetten op andere gebieden.

Deze vier factoren vormen slechts een gedeeltelijke verklaring voor de grote moeilijkheden waarin de Nederlandse grote scheepsbouw reeds in

de jaren zestig verkeerde en in de jaren zeventig nog meer zou komen te verkeren. Deze factoren bevorderden overheidsbemoeienis met de sanering van de scheepsbouw, maar die overheidsbemoeienis droeg een specifiek karakter waardoor de problemen niet werden opgelost maar nog werden verergerd. Die overheidsbemoeienis leidde tot de oprichting van het RSV-concern, maar werkte uiteindelijk ook de ondergang van dit concern in de hand. De ondergang van het RSV-concern was echter ook gedeeltelijk te wijten aan de interne zwakte van het bedrijf zelf.

#### 4.3 OPKOMST VAN HET RSV-CONCERN

De oprichting van het RSV-concern, waarop het saneringsbeleid van de overheid zich uiteindelijk zou concentreren, kent evenals de ondergang ervan een lange voorgeschiedenis. In het kader van dit hoofdstuk kan daarop slechts summier worden ingegaan. (Zie TK 1984-1985, stuk 17 817 nr. 16 en Wassenberg, 1983.) Nog voor de Tweede Kamer op 20 juni 1967 besliste over de rentesubsidieregeling diende het Verolme-concern bij het ministerie van economische zaken een verzoek in om steun bij de financiering van de bouw van een reparatiedok voor mammoettankers op het VDSM-complex in de Botlek (de dokkenkwestie). Het zou meer dan 400 dagen duren voordat hierover werd beslist. Algemeen werd erkend dat een dergelijk mammoetdok er moest komen. Voorkomen moest echter worden dat de concurrenten ook met dergelijke investeringsplannen kwamen en daarvoor financiële steun zouden vragen. Anderzijds mochten zij financiële overheidssteun aan het Verolme-concern ook weer niet dwarsbomen.

De overige ondernemingen, met uitzondering van Van der Giessen-de Noord, hadden inmiddels de Combinatie opgericht. Concrete plannen voor een mammoetdok had deze Combinatie niet, maar financiële overheidssteun werd wel gevraagd, evenwel onder weigering tot samenwerking met het Verolme-concern. Na enkele schijnbewegingen van concurrentie en samenwerking tussen de verschillende werven over en weer slaagde het Verolme-concern erin de Amsterdamse NDSM over te nemen. Dit onder voorwaarde van 30 miljoen overheidssteun plus 75 miljoen voor het mammoetdok. Na enige aarzeling over de financiële draagkracht van het concern werd op 8 juli 1968 de kredietgarantie van totaal 105 miljoen verleend. Verolme en NDSM werden samengevoegd en Verolme kon zijn dok bouwen. In dezelfde maand kwam een beginsel-overeenkomst tot stand tot integratie van Wilton-Fijenoord in het Rijn-Schelde-concern en daarbij tevens van de werf-Piet Smit. In korte tijd werden zo zes van de grote ondernemingen ronden twee polen geconcentreerd.

In de loop van 1969 kwam het Verolme-concern in grote financiële moeilijkheden door liquiditeitstekorten als gevolg van kostenover



schrijdingen bij de bouw van het mammoetdok en verliezen op de bouw van mammoettankers. Opnieuw werd financiële steun aan de overheid gevraagd, maar tegelijkertijd nam zowel intern als extern de kritiek op de managementkwaliteiten van Verolme sterk toe. Uiteindelijk werd door enkele adviseurs van de minister naast de gegarandeerde leningen van 105 miljoen nog eens 130 miljoen voorgesteld, waarvan 90 miljoen in de vorm van leningen. Voorwaarde was echter dat Verolme het veld zou ruimen. Verolme zwichtte pas na zeer lang aandringen voor deze eis.

Minister De Block achtte dergelijke omvangrijke steun niet haalbaar maar trad om andere redenen al spoedig af. Op 29 januari werden twee overeenkomsten gesloten. De eerste, tussen Verolme, het Verolme-concern en de staat, behelsde overheidssteun in ruil voor benoemingsrecht van de minister in de raad van bestuur en de raad van commissarissen, goedkeuringsrecht voor scheepsbouwoffertes en het recht in belangrijke beleidsbeslissingen te worden gekend. De tweede, tussen Verolme, Rijn-Schelde en de staat, werd het Convenant genoemd. In het Convenant werd een commissie in het leven geroepen die een oplossing moest zoeken voor de problemen van het Verolme-concern en in het bijzonder de mogelijkheden moest nagaan van een integratie met andere scheepsbouw- en reparatieondernemingen. Voorzitter van deze commissie werd A. Winsemius.

De commissie-Winsemius maakte allereerst een analyse van de toekomst van de Nederlandse grote scheepsbouw. Zij kwam tot de van de commissie-Keyzer afwijkende conclusie, dat slechts bij gratie van adequate rentesubsidie voortbestaan mogelijk was en dan ook nog alleen indien de produktie gericht zou worden op technisch hoogwaardige schepen. De produktiecapaciteit zou op vier plaatsen geconcentreerd moeten worden en afgeslankt tot de kleinste mogelijke omvang die voor een optimale bedrijfsvoering nog aanvaardbaar was. De fusiebesprekingen tussen Rijn-Schelde en Verolme, die ten tijde van de dokkenaffaire waren geëntameerd en die zich sindsdien voort-sleepten, verkeerden in een impasse, maar de nieuwe minister Nelissen liet weinig twijfels bestaan over de door hem gewenste uitkomst: onmiddellijke fusie en sluiting van de onrendabele delen van Verolme. Begin oktober 1970 kwam Winsemius met het voorstel voor onmiddellijke fusie per 1 januari 1971. Beide fusiepartners werden over de streep getrokken door de plotselinge winstvooruitzichten bij Verolme als gevolg van lucratieve contracten die voor mammoettankers werden afgesloten omdat Verolme het enige concern ter wereld bleek die daarvoor op korte termijn ruimte beschikbaar had. Technische problemen over de waardering achteraf van de balansen en de winst-en-verliesrekeningen van elk van de beide fusiepartners in het nieuwe concern leidden ertoe, dat de commissie-Winsemius pas op 14 en 15 april 1971 de eindvoorstellen voor de voorgenomen fusie kon redigeren.

Op 5 juni 1971 staakte Verolme zijn verzet tegen de fusie na een kort geding tegen uitvoering van de fusievoorstellen te hebben verloren. Op 30 september 1971 werd de fusie met terugwerkende kracht tot 1 januari 1971 een feit.

#### 4.4 ONDERGANG VAN HET RSV-CONCERN

Bij de vorming van het RSV-concern stond de wereldeconomie aan de vooravond van de diepste naoorlogse recessie. Slechts twee jaar zat het concern het economisch getij mee. In 1975 werd naar buiten toe de indruk van een winstgevend bedrijf gewekt door hoge dividend-uitkeringen. Die berustten echter hoofdzakelijk op tijdelijke winsten in de scheepsbouw. Vanaf het begin was het investeringsniveau te laag en bleven innovaties en diepte-investeringen uit. Echt winstgevend was alleen de voormalige Verolme-groep.

De resultaten tot en met 1973 deden bij RSV en Economische Zaken grote verwachtingen ontstaan over de winsten in de daarop volgende jaren. Eind 1973 werd begonnen met het opstellen van een eindafrekening met Verolme, dit als afkoopsom van de overwinst en fiscale uitkeringen die met hem waren overeengekomen. In september 1974 kwam die eindafrekening uiteindelijk tot stand. Verolme kwam daarmee op den duur financieel gezien goed weg, want de optimistische toekomstverwachtingen die de aanleiding tot deze eindafrekening waren, werden nog in datzelfde jaar de bodem ingeslagen door het ineenstorten van de wereldvraag naar nieuwe scheepsruimte als gevolg van de oliecrisis. Door RSV werd deze ontwikkeling aanvankelijk als een tijdelijke storing ervaren, maar toen de crisis permanent bleek, wist men zich niet aan te passen.

De commissie-Winsemius had nog gewaarschuwd dat de opleving in de scheepsbouw slechts tijdelijk was en dat de voorspoedige periode gebruikt zou moeten worden om tot de noodzakelijke sanering en herstructurering van de scheepsbouw te komen. Van een dergelijke herstructurering en sanering kwam weinig terecht en dat weinig gebeurde nog veel te traag ook. Inkrimping en afstoting van concrete werflocaties werden niet in enkele maanden afgerond, zoals aanvankelijk de bedoeling was, maar vergden vijf jaar van voort-slepende onderhandelingen. In mei 1976 kwam bijvoorbeeld pas een onderlinge marktafbakening tot stand tussen RSV en Van der Giessen-De Noord met betrekking tot de middelgrote scheepsbouw.

Binnen en buiten RSV sleepte het herstructureringsproces zich voort. Er deden zich daarbovenop twee nieuwe ontwikkelingen voor die de financiële positie van het concern volledig zouden uithollen. In 1973/1974 was het concern op basis van optimistische toekomstverwachtingen begonnen met bouwen voor eigen rekening. Financiële problemen bij potentiële afnemers dwongen het concern tot voortgang op deze weg waarvan de financiële risico's (ten bedrage van 960

miljoen) halverwege 1975 leidden tot liquiditeitsproblemen. Uiteindelijk werd zelfs overgegaan tot het laten varen voor eigen rekening van enkele bulk carriers en mammoettankers. Bij de surcéance van betaling was het totale verlies van deze branchevreemde activiteiten voor RSV opgelopen tot 500 miljoen.

De tweede calamiteit die RSV trof waren de ontwikkelingen rond de bouw van de reactorvaten bij RDM. In 1972 was een perspectievolle samenwerking met General Electric aangegaan voor de bouw van reactorvaten. De Nota inzake kernenergiebeleid 1972 voorzag immers een uitbreiding van het aantal kerncentrales in Nederland. Te zamen met een potentiële Zuidafrikaanse order bood dat uitzicht op compensatie van de eerder geleden aanloopverliezen en zelfs op een bescheiden winststroom. Die hoop werd in 1976 de bodem ingeslagen. Het kabinet besloot de beslissing over de bouw van meer kerncentrales in Nederland uit te stellen. Bovendien leidde de Zuid-Afrika-order tot grote maatschappelijke en politieke commotie. Interne moeilijkheden in het kabinet-Den Uyl leidden tot trainering van een positief besluit over de benodigde kredietverzekering. Daarop besloot Zuid-Afrika op 29 mei 1976 de order aan een Franse onderneming te gunnen. Een en ander bracht de kernenergieafdeling van RSV, ondergebracht in Rotterdam Nuclear, zo ongeveer tot staking van haar activiteiten. In 1980 werd de afdeling definitief gesloten. In de periode 1970-1980 leed RSV een verlies van rond 180 miljoen op de kernenergieactiviteiten.

Dat was nog maar het begin van de rampspoed voor RSV. RSV veranderde in 1976/1977 in een feitelijk failliet bedrijf dat zijn voortbestaan volledig afhankelijk had gemaakt van de beslissingen die de regering daarover nam en van de steun die werd geboden. Dit betekende een verschuiving van de ondernemingsverantwoordelijkheden van het concern naar de politiek. In het belang van de werkgelegenheid en van het openhouden van de scheepsbouw werd daartegen nauwelijks verzet geboden. Veeleer werd een en ander door de houding van regering en Tweede Kamer uitgelokt, zo wordt ook door de parlementaire enquêtecommissie geconstateerd.

Eind 1975 begon het kabinet zich actiever met de herstructurering van RSV bezig te houden. De te nemen maatregelen moesten volgens minister Lubbers van Economische Zaken wel passen binnen het algemene scheepsbouwbeleid. In juni 1976 werd daartoe een tripartiete commissie samengesteld, de Beleidscommissie Scheepsbouw onder leiding van oud-minister J.A. Bakker. Het was deze beleidscommissie die uiteindelijk de ondergang van RSV zou begeleiden. Deze commissie stelde een capaciteitsreductie in de totale scheepsbouw voor van 30 procent. Dergelijke voorstellen legden van meet af aan een zware druk op de interne herstructurering van RSV, waar capaciteitsreducties van 30 en in een noodsituatie zelfs van 50 procent werden besproken. Binnen RSV en binnen de beleidscommissie sleepten de discussies zich heel 1977

en begin 1978 voort zonder dat het tot daadwerkelijke uitwerking en uitvoering van plannen kwam.

Intussen verslechterde de situatie van de scheepsbouw snel. In 1977 zakte ook de scheepsreparatiemarkt in zonder dat de raad van bestuur van RSV dit tijdig onderkende. In december 1977 werd de situatie eindelijk onder ogen gezien. Een en ander leidde tot de omvangrijke steunoperatie van 1978 die op 29 december van dat jaar werd afgewikkeld. Tot boven de ramingen oplopende verliezen noopten wederom tot een grote steunoperatie in 1979. Keer op keer werd in de politiek zuchtend en steunend tot dergelijke financiële steunoperaties overgegaan, juist vanwege de in het geding zijnde werkgelegenheid en het behoud van de scheepsbouw voor Nederland. Het eerste argument werd vooral door de vakbeweging gebruikt, het tweede met name door de ondernemingsleiding en de werkgevers. Onder het dreigement dat zulks 'echt de laatste maal' was, zwichtten regering en parlement keer op keer voor de grote maatschappelijke druk die op hen werd uitgeoefend. Een bijzondere rol werd in het hele gebeuren gespeeld door regeringscommissaris Molkenboer. Als regeringswaarnemer maakte hij deel uit van de ondernemingsleiding van RSV. Al spoedig identificeerde Molkenboer zich volledig met zijn ondernemersrol en werd hij door de ondernemingsleiding vooral gebruikt als verbindingsman met politiek en bestuurlijk Den Haag. Er heeft zo een spectaculaire rolwisseling plaatsgehad. In plaats van controleur van RSV namens de overheid ging Molkenboer zich op den duur gedragen als lobbyist voor 'zijn' bedrijf richting Den Haag!

Na een kort avontuur in offshore-activiteiten (bijvoorbeeld booreilanden) in de Rotterdamse Offshore en Scheepsbouwcombinatie (de ROS) kwam het in 1979/1980 eindelijk tot een grote reorganisatie bij RSV in ruil voor een allerlaatste steunoperatie van 195 miljoen.

Voorwaarden waren dat een afslanking, respectievelijk sanering van een aantal bedrijfsonderdelen zou plaatshebben en dat in een onafhankelijk onderzoek de wenselijkheid van splitsing van het concern alsook mogelijke verbeteringen in de efficiency, de concernstructuur en het management zouden worden onderzocht. Op 17 maart 1980 werd de steunoperatie afgewikkeld. Er werd 235 miljoen toegezegd, waartegen 175 miljoen aan eerdere toezeggingen vervielen.

Intussen werd met medeweten van regeringswaarnemer Molkenboer een deel van de aanbatalingen van Defensie voor opdrachten aan de welrenderende marinepoot van RSV doorgesluisd naar de centrale ondernemingskas om aan de groeiende liquiditeitsproblemen het hoofd te bieden. De financiële kruisverbanden binnen het bedrijf werden tegen de beloften in niet verbroken, maar juist uitgebreid en verstevigd om het concern overeind te houden. Ook werd met de financiële overheidssteun gepoogd RSV te ontlasten van de scheepsbouwverliezen die een dodelijke bedreiging gingen vormen voor de overige concernactiviteiten.

Van die overige concernactiviteiten vallen hier te noemen de bouw van twee complete en bedrijfsklare elektriciteitscentrales (zogenoemde turn-key-installaties) en het bekende kolengraversproject. Het eerste project werd in 1982 afgesloten met grote niet-compensabele kostenoverschrijdingen (alsmede met een spectaculair, hals-over-de-kop en illegaal vertrek uit Algerije op 7 april 1982: operatie-Paashaas). Het tweede, technologisch zeer ambitieuze project ging ten onder aan uit de hand lopende ontwikkelingskosten.

Op 15 februari werd RSV door dit alles opnieuw genoopt tot het aanvragen van financiële steun bij de overheid. Op 1 april van dat jaar werd door het kabinet tot steunverlening onder strikte voorwaarden besloten. Voor 1 oktober zou RSV een analyse en een plan voor de toekomst indienen. In oktober 1982 werd een van optimisme blakend rapport gepresenteerd waarvan de enquêtecommissie stelt, dat daarin de problemen met algemeenheden werden omzeild. Tegelijk werd daarin het vertrek aangekondigd van topman Stikker, die het concern vanaf 1973 had geleid. Op 4 november ging minister Terlouw akkoord met een nieuwe steunverlening in de vorm van een krediet van 96 miljoen.

Het einde kwam toch nog plotseling. Op 10 december 1982 kwam het bedrijf zelf met saneringsplannen die aanzienlijk verder gingen dan het oktoberrapport. Een verlies van 2700 arbeidsplaatsen en een afstoting van nog eens 4500 werden daarin voorzien. De uitvoering van die plannen zou een overbruggingskrediet van 300 miljoen vergen maar faillissement of surcéance van betaling kon op die wijze worden voorkomen. Binnen Economische Zaken werd tezelfder tijd ook gewerkt aan saneringsplannen. Door verzet van Financiën tegen de hoge kosten daarvan (400 miljoen overheidsgaranties en bankkredieten) nam het kabinet deze voorstellen niet over. Tussen de ministers groeide overeenstemming over een aankoersing op surcéance: de maat was eindelijk vol. Een projectgroep van topambtenaren en McKinsey leverde nog een rapport met suggesties af, maar zonder verder overleg met RSV, dat zelf nog een laatste saneringsvoorstel deed op basis van het rapport van de projectgroep, werd op 2 februari 1983 in de ministerraad gekozen voor een variant waarin eerst na de surcéance van het concern als geheel aan bepaalde onderdelen daarvan een boedelkrediet zou worden geboden. Deze oplossing was niet de goedkoopste, maar legde wel een belangrijk deel van de lasten bij Defensie en maakte een einde aan het RSV-concern. Op 9 februari 1983 werd op beschikking van de Rotterdamse rechtbank surcéance van betaling verleend.

Daarmee was een shakespeareiaans koningsdrama, dat de Nederlandse Staat in totaal 2,2 miljard heeft gekost maar geen rationele sanering van de scheepsnieuwbouw heeft opgeleverd, ten einde. Met de surcéance werd door het faillissement of de verzelfstandiging van onderdelen het ontmantelingsproces van RSV in gang gezet. Daarbij gingen in korte tijd

nog eens 5000 arbeidsplaatsen verloren. Dat proces kostte de rijksoverheid nog eens 600 miljoen en de lokale overheden 100 miljoen aan diverse bedrijfsonderdelen.

## 5 Conclusies

Onze casus heeft betrekking op de structurele aspecten van economische ordening. De bedoeling van dit concrete geval van marktordening door de overheid was oorspronkelijk het behoud van een versterkte en vernieuwde scheepsnieuwbouwsector in Nederland. Welke conclusies kunnen nu uit deze casus van economische ordening worden getrokken? In de eerste plaats blijkt dat de ondernemingen in de scheepsnieuwbouw niet in staat waren zelf orde op zaken te stellen in de eigen bedrijfstak. Het overschot in de produktiecapaciteit van de werven werd in de jaren zestig steeds groter, maar de bedrijven konden niet tot onderlinge afspraken over inkrimpingen of sluitingen komen. Zij waren verstrikt in een prisoner's dilemma: zij hadden een collectief belang bij capaciteitsreductie in de gehele bedrijfstak maar een individueel belang bij reductie daarvan bij de concurrent. Onder druk van zelfs capaciteitsvergroting door een relatieve nieuwkomer, Verolme en de dokkenaffaire, klopten de werven uiteindelijk bij de overheid aan voor een oplossing. De overheid moest de scheepsnieuwbouwmarkt ordenen waar de werven zelf daartoe niet in staat waren.

In de tweede plaats werd marktordening van de scheepsbouw uitgelokt door de economische omstandigheden van de jaren zeventig. Door de gevolgen van de economische crisis in Nederland werd de overheid steeds nauwer betrokken bij het saneringsproces van de scheepswerven. De groeiende werkloosheid en het behoud van een strategische bedrijfstak als de scheepsbouw voor Nederland werden door de belangengroepen van werknemers en werkgevers als argumenten voor steeds meer overheidsbemoeienis in de strijd geworpen. Onder de grote maatschappelijke druk bezweek eerst het parlement en later ook de achtereenvolgende kabinetten. Een rationele discussie over de verhouding tussen doeleinden en instrumenten van het saneringsbeleid bleek in deze omstandigheden niet mogelijk. De doeleinden waren onaantastbaar, de middelen een panacee voor alle problemen. De beleidsontwikkeling behelsde slechts steeds meer van hetzelfde: meer steunverlening en meer bemoeienis van de overheid. Daarmee verviel de zaak van kwaad tot erger en kwam van een rationele sanering van de scheepsbouw uiteindelijk niets terecht.

In de derde plaats hebben de ondernemingen in de scheepsbouw niet afgelaten om, ook nadat zij de overheid te hulp hadden geroepen in het saneringsproces, zich te bemoeien met de politieke besluitvorming over de sanering en met de uitvoering van de in de politiek genomen beslissingen. Zij vormden onderling kongsi's tegen elkaar en zelfs tegen de overheid als dat zo uitkwam. Er had een continue coalitiewisseling

plaats binnen de bedrijfstak. Iedere onderneming deed daaraan mee om de concurrent de loef af te steken, dan wel uit angst door de concurrent de loef afgestoken te worden. Er heerste binnen de bedrijfstak een complete anarchie, waarvan het Verolme-concern het eerste en het saneringsbeleid van de overheid uiteindelijk het belangrijkste slachtoffer is geworden. Saneringsbeslissingen werden namelijk voortdurend getorpedeerd, gefrustreerd en getraineerd. De sanering vergde zo jarenlange onderhandelingen waar juist uiterste snelheid geboden was. Het prisoner's dilemma waarin de ondernemingen zich bevonden leidde dus niet alleen tot een roep om ordening van de scheepsbouw door de overheid, maar bleef ook nadien bestaan en bleek een formidabele hinderpaal voor de afwikkeling van de marktordering door de overheid. Een en ander wordt ook duidelijk en gedocumenteerd aangetoond door de analyse van Wassenberg (1983).

Deze drie conclusies over de sanering van de Nederlandse scheepsbouw te zamen werpen een onbarmhartig licht op het overheersend politieke karakter van economische ordening door de overheid. Ordening is bij uitstek een politiek proces van continue onderhandelingen, vorming van coalities en verbreking daarvan, overreding en overtuiging, paaien met financiële steun afgewisseld met dreigementen en dwang, enzovoorts. Kortom, alle elementen van het politieke proces kunnen in het saneringsbeleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van de scheepsnieuwbouw worden aangetroffen. Specifiek Nederlands is daarbij nog de uitbesteding van voorbereiding en uitvoering aan de ene commissie van wijze mannen na de andere, en de tripartiete bemanning van deze commissies door vertegenwoordigers van de overheid, de werkgevers en de werknemers. Daarin komt het (neo)corporatistische karakter van de Nederlandse politieke en economische orde tot uiting. (Zie daarvoor onder meer Akkermans en Nobelen, 1983; Albeda en Ten Hove, 1986; Lijphart, 1986<sup>6</sup>; Van Mierlo, 1989 en Wolfson, 1988.)

Wanneer de overheid zich dan met het saneringsproces van de scheepsbouw gaat bemoeien en die overheidsbemoeienis steeds groter wordt, zowel wat betreft financiële steun als wat betreft zeggenschap en beslissingsbevoegdheden binnen het management van de bedrijven, leidt een en ander uiteindelijk ook tot rolverwisseling tussen de overheid en de onderneming. Op den duur gaat de overheid op de stoel van de ondernemer zitten. Deze rolverwisseling is in een eerder hoofdstuk reeds gememoreerd. Zij blijkt ook in de RSV-affaire te zijn opgetreden. Regeringscommissaris Molkenboer werd de personificatie ervan. In ruil voor financiële steunverlening eiste de overheid zeggenschap in de leiding van de onderneming op. Die zeggenschap werd verzekerd door de parachutering van topambtenaar van Economische Zaken Molkenboer in de leiding van RSV. Oorspronkelijk was hij vertegenwoordiger van de minister, maar al spoedig vereenzelvigde hij zich meer met de concernleiding van RSV. Dat leidde er op den duur toe dat hij door RSV werd gebruikt om steeds weer nieuwe

steun voor het bedrijf binnen te halen, waardoor RSV uiteindelijk van de markt scheidde en geheel van overheidssubsidiëring afhankelijk werd. Molkenboer onderging een transformatie van controleur-namens-de-regering tot subsidievanger en lobbyist voor RSV. Dat heeft zowel de onderneming geschaad als de overheid. RSV werd in plaats van de gevangene van de tucht van de markt de gevangene van de luimen van de politiek. De overheid kon geen enkele onafhankelijke controle meer uitoefenen op de steunverlening en het saneringsproces. Aan het einde van het drama resteerde slechts het financiële bankroet van RSV en het morele faillissement van de marktordening van de scheepsnieuwbouw door de overheid.

Ten slotte werd ook een belangrijke rol gespeeld door de concernleiding van RSV en door de organisatiestructuur van het bedrijf. De fusie van Rijn-Schelde en Verolme werd van bovenaf door de overheid afgedwongen en heeft nooit tot een werkelijke integratie van de afzonderlijke bedrijfsstructuren en organisatieculturen geleid. Een wij-gevoel heeft in alle geledingen van de onderneming altijd ontbroken en juist dat wij-gevoel was cruciaal geweest in de overlevingsstrijd van RSV. De concernleiding er nooit in is geslaagd dat wij-gevoel te kweken. Contacten met de werkvloer waren er nauwelijks, de organisatie van het bedrijf als geheel bleef gefragmenteerd, de leiding zelf slaagde er maar niet in leiding te geven aan het bedrijf maar raakte verstrikt in onderlinge ruzies en begaf zich in doodsnood in het ene bedrijfseconomische avontuur na het andere (ROS, RN, Algerije, kolengraversproject). Bovendien konden aan de top van het bedrijf de schaalvoordelen van de fusie niet worden geïncasseerd omdat de leiding topzwaar was en bleef. Kortom, juist de van bovenaf opgelegde fusie tot RSV is een belangrijke factor geweest in het falen van het saneringsbeleid ten aanzien van RSV en van de gehele bedrijfstak.

De overleving van RSV is mislukt. De rationele sanering van de Nederlandse scheepsbouw is eveneens mislukt. Een zelfstandige scheepsnieuwbouwindustrie van grote en middelgrote scheepsbouw bestaat in Nederland niet meer. Dit concrete geval van economische ordening van het bedrijfsleven door de overheid is dus geen successtory geworden, maar is uitgelopen op een faliekante mislukking. Dit geval is echter niet exemplarisch voor alle economische ordening in Nederland. Zoals gezegd zijn er immers ook vele gevallen van economische ordening waarin wel resultaten werden geboekt. Uit het falen van de ordening in deze casus kunnen wel enkele belangrijke lessen worden geleerd. De parlementaire enquêtecommissie komt aan het eind van haar rapport op basis van een messcherpe analyse van de RSV-affaire met vele aanbevelingen om de parlementaire controle op de overheidsbemoeienis met het bedrijfsleven te verbeteren. In het kader van dit hoofdstuk is het van belang de volgende, meer algemene conclusies te trekken uit deze jammerlijke mislukking van economische ordening:



1 Economische ordening is in een gemengde economische orde voor alles een politiek proces waarbij vele politieke actoren in een ingewikkeld netwerk zijn betrokken.

2 Economische ordening van het bedrijfsleven door de overheid draagt het gevaar in zich van rolwisseling tussen overheid en onderneming; dit gevaar is groter in een gemengde economische orde, wanneer (neo)corporatistische verhoudingen in de politieke en economische orde heersen en wanneer de grenzen tussen de publieke en de marktsector niet duidelijk maar vaag zijn en eerder sprake is van een groot overgangsgebied dan van een duidelijke afbakening tussen beide sectoren.

Economische ordening van het bedrijfsleven door de overheid is een gecompliceerd politiek proces, waarin het vooral aankomt op een duidelijke en vooraf goed afgebakende rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen (actoren van) de overheid en (actoren van) het bedrijfsleven. Ten slotte is duidelijk geworden dat vanwege het politieke proceskarakter de analyse van concrete gevallen van economische ordening van het bedrijfsleven door de overheid beter met de gecombineerde inzichten vanuit de bestuurskunde, de politicologie en de public choice-benadering kan plaatshebben dan alleen vanuit de economische wetenschap.